ACTA N° 571

Sesiones ordinarias de 8 de mayo de 2008

Las sesiones ordinarias N° 1002 y N° 1003 del Consejo Superior de Educación se realizaron el jueves 8 de mayo de 2008. Presidió la Vicepresidenta, señora Paulina Dittborn. Asistieron, además, los consejeros Alejandro Goic, Carlos Künsemüller, Elizabeth Lira, Marino Pizarro, Nicolás Velasco, Santiago Vera y, en representación de la Ministra de Educación, el señor Cristian Martínez. Excusó su asistencia el señor Iván Fabry. Actuó como ministro de fe, el Secretario Ejecutivo, señor José Miguel Salazar y, como secretaria de actas, la señora Ana Luisa Neira.

Se dio inicio a la sesión N° 1002 a las 13:10 horas.

Sesión N° 1002.

1. Acta de las sesiones anteriores.

El acta N° 570 de las sesiones ordinarias de 24 de abril de 2008, fue aprobada sin observaciones.

2. Cuenta.

El Secretario Ejecutivo informó haber recibido la presentación del Ministerio de Educación de un conjunto de programas de estudio de referencia para la Educación Básica y Media de Adultos, correspondientes a la formación diferenciada técnico-profesional. Puntualizó que la presentación incluye 15 programas para la formación en oficios de la educación básica y 15 programas de las especialidades de la formación diferenciada técnico-profesional de la educación media. Agregó que dichos programas fueron presentados en consulta previa.

3. Elección de Vicepresidente del Consejo Superior de Educación.

Tal como informara en la sesión anterior, la señora Dittborn hizo presente a los consejeros que, habiendo finalizado su periodo de dos años como Vicepresidenta del Consejo, corresponde elegir un nuevo Vicepresidente, en consideración a lo establecido en el artículo 36 de la ley 18.962.

Acto seguido, la señora Dittborn propuso al consejero Velasco para ejercer la Vicepresidencia, lo que fue unánimemente compartido por los consejeros, por lo que acordaron elegir como nuevo Vicepresidente del Consejo Superior de Educación al señor Nicolás Velasco.

El señor Velasco agradeció la designación y se comprometió a desempeñar el cargo con la mayor dedicación y esfuerzo posibles, asumiendo a continuación la presidencia de la sesión como nuevo Vicepresidente del Consejo.

Finalmente, los consejeros agradecieron a la señora Dittborn el trabajo desarrollado durante su periodo como Vicepresidenta, destacando la dedicación con que llevó a cabo su labor.

4. Universidad del Mar.

Recurso de Reposición presentado en contra del Acuerdo N° 03/2008 del Consejo Superior de Educación que rechazó el recurso de apelación presentado en contra del Acuerdo N° 17 de la CNA.

En cumplimiento con lo acordado en la sesión anterior, el Consejo continuó el análisis de los principales antecedentes presentados por la Universidad del Mar en el recurso de reposición interpuesto en contra del Acuerdo N° 03/2008 de este organismo, que rechazó la apelación deducida contra el pronunciamiento de acreditación institucional de la CNA.

El Secretario Ejecutivo contextualizó brevemente los antecedentes del recurso, exponiendo los principales argumentos académicos esgrimidos por la universidad en relación con las observaciones que le fueron formuladas en su proceso de acreditación anterior y con las observaciones surgidas en el nuevo proceso de acreditación ante la Comisión Nacional de Acreditación.

Enseguida, el señor Salazar se refirió a la procedencia del recurso de reposición respecto del Acuerdo N° 03/2008, que rechazó la apelación de acreditación institucional de la Universidad del Mar, indicando que el procedimiento reglado especial para impugnar las decisiones de acreditación institucional que establece la ley 20.129, no considera una tercera etapa de revisión del proceso de acreditación institucional a través del recurso de reposición. Agregó que, tal como se informara respecto de la reposición presentada por la Universidad Tecnológica Metropolitana, no es procedente activar el mecanismo de impugnación general de los actos administrativos, que configuran los recursos de reposición y jerárquico, pues existe un procedimiento especial para impugnar la decisión de acreditación.

Analizados los aspectos normativos, el Consejo acordó rechazar el recurso de reposición presentado por la Universidad del Mar, pues la regulación especial contemplada en la ley 20.129 en relación con los recursos que proceden respecto de las decisiones de acreditación institucional, constituye una normativa especial que prevalece por sobre las normas generales de impugnación de los actos administrativos.

5. Revisión de las decisiones adoptadas por el Consejo en el contexto de las apelaciones de acreditación institucional de la ley 20.129. Acuerdos N° 003/2008, N° 004/2008, N° 005/2008, N° 006/2008 y N° 008/2008.

En conformidad con lo acordado en la sesión pasada, el Consejo procedió a revisar de oficio los acuerdos que resolvieron las primeras apelaciones de acreditación institucional que le correspondió conocer desde la entrada en vigencia del nuevo marco legal.

Dicha revisión obedece a la necesidad de establecer si corresponde invalidar alguna de tales decisiones, a propósito de la concurrencia en su votación del Jefe de la División de Educación Superior, autoridad que debió abstenerse de participar en la adopción de tales acuerdos atendida su participación en el pronunciamiento de primera instancia del mismo asunto, en su calidad de miembro de la Comisión Nacional de Acreditación.

Con ese fin, el Secretario Ejecutivo describió las normas aplicables para resolver los conflictos de intereses que se plantean a propósito de la concurrencia de una inhabilidad en un consejero. Indicó que la normativa interna del Consejo establece que en caso de que exista un conflicto de intereses que no se haya podido hacer presente con la anticipación necesaria, los consejeros deberán revisar los acuerdos adoptados con el voto del consejero afectado, evaluando si ellos habrían variado sustancialmente en su decisión, en caso de que tal consejero no hubiera participado en la votación. Indicó que este proceso de revisión debe efectuarse sin la concurrencia del consejero afectado.

Dada la naturaleza colegiada del Consejo, el Secretario Ejecutivo indicó que el voto del consejero inhabilitado afecta sustancial o determinantemente la decisión del Consejo, en la medida que la supresión o modificación de ese voto altere la decisión final, pues sus acuerdos se adoptan por mayoría simple de los miembros presentes en la sesión.

En ese contexto, el Secretario Ejecutivo indicó que la revisión de las votaciones expresadas en las apelaciones de acreditación institucional permite constatar que el voto del Jefe de la División de Educación Superior fue determinante para la adopción del Acuerdo N° 003/2008 del Consejo, que resolvió la apelación interpuesta por la Universidad del Mar, puesto que concurrieron a la votación 7 consejeros, de los cuales 4 votaron por rechazar la apelación y 3 por aceptarla. Agregó que el voto del representante del Ministro de Educación fue determinante, dado que, de no mediar ese voto, el resultado habría sido un empate.

Por otra parte, precisó que las apelaciones de la Universidad Pedro de Valdivia, Universidad de Ciencias de la Informática, Universidad Tecnológica Metropolitana y Universidad de Las Américas se resolvieron por unanimidad o amplia mayoría de los miembros presentes, por lo que el voto del consejero inhabilitado no resultó ser determinante en la decisión del Consejo.

Siendo las 14:30 se dio por terminada la sesión ordinaria N° 1002. Luego de un intervalo de cinco minutos se dio inicio a la sesión ordinaria N° 1003.

Sesión N° 1003.

Dado que resulta claro que la concurrencia del Jefe de la División de Educación Superior fue determinante en la votación del Acuerdo 003/2008, que rechazó la apelación de la Universidad del Mar, los consejeros estimaron necesario analizar las alternativas que se plantean para subsanar esta situación.

Informó que el mecanismo jurídico por el que se deja sin efecto un acto administrativo se denomina invalidación, que consiste en retrotraer el estado del proceso al momento en que concurre la infracción jurídica que la origina. Agregó que la ley establece que, previo a la invalidación del acto viciado, es decir, del Acuerdo N° 003/2008, se debe oír al interesado. En ese contexto, el señor Salazar indicó que correspondería poner en conocimiento de la Universidad del Mar la intención del Consejo de invalidar el acto, y darle un plazo para que efectúe las alegaciones que estime conveniente.

Agregó que, una vez invalidado el acto administrativo, el proceso de apelación de la Universidad del Mar debe retrotraerse al estado anterior a la adopción del acuerdo invalidado, correspondiendo que el Consejo emita un nuevo pronunciamiento, resolviendo la apelación presentada por la institución.

Ante la falta de una regulación explícita acerca de cómo proceder en este caso, el señor Salazar indicó que resulta necesario definir el procedimiento a través del cual se adoptará esta nueva decisión. Como referencia, explicó el mecanismo contemplado por la ley para solucionar situaciones similares que se susciten en el ámbito judicial, cuya aplicación al procedimiento del Consejo implicaría la realización de una nueva sesión a la que asistan los mismos consejeros que participaron en la sesión en que se adoptó el acuerdo invalidado -menos el funcionario inhabilitado-, más un nuevo representante del Ministro de Educación, escuchar el relato del Secretario Ejecutivo y las presentaciones de la Comisión Nacional de Acreditación y de la Universidad del Mar y proceder a una nueva votación. Informó que el experto en Derecho Administrativo que el Consejo consultó propone esta solución.

Finalmente, el Secretario Ejecutivo puntualizó que la práctica del Consejo en relación con asuntos que quedan pendientes por resolver de una sesión anterior, es que pueden participar de la decisión todos aquellos consejeros que asistan a la nueva sesión, sin que se exija que únicamente adopten la respectiva decisión aquellos miembros del Consejo que participaron de la reunión previa.

Enseguida, los consejeros analizaron los antecedentes, constatando la necesidad de corregir el vicio que afecta su Acuerdo N° 003/2008, que resolvió la apelación presentada por la Universidad del Mar, por lo que acordaron iniciar el procedimiento para invalidarlo, en consideración a que fue adoptado con el voto determinante de un consejero afectado por una inhabilidad. Los consejeros encomendaron al Secretario Ejecutivo comunicar a la institución apelante su intención de invalidar el citado acuerdo y otorgarle un plazo de 5 días para que se pronuncie al respecto, con el fin de cumplir con el procedimiento definido en el artículo 53 de la ley 19.880, que regula la invalidación de los actos administrativos.

Además, el Consejo estimó necesario subsanar a la brevedad el defecto que afecta el proceso de apelación de la Universidad del Mar, por lo que acordó pronunciarse en relación con la invalidación de dicha decisión en la próxima sesión.

En relación con el procedimiento para resolver nuevamente la apelación de la Universidad del Mar, los consejeros dialogaron acerca de la necesidad de un diseño que represente la mayor claridad para los interesados en el proceso cuestionado y para los terceros a quienes pudiera afectar la decisión del Consejo. Asimismo, consideraron de máxima relevancia resguardar la transparencia y fe pública involucrada en el proceso, estimando conveniente seguir las reglas dadas en el ámbito judicial, en la medida que el procedimiento administrativo definido para la apelación lo permita y no vulnere las normas aplicables al Consejo.

Además, los consejeros enfatizaron la necesidad de que el procedimiento que se defina para adoptar un nuevo pronunciamiento, sea consistente con la práctica desarrollada por este Consejo, en el sentido que no se restrinja la concurrencia a la nueva decisión solamente a aquellos consejeros presentes en el Acuerdo N° 003/2008, por lo que acordaron que integrarán la sesión en la que se resolverá la apelación de la Universidad del Mar aquellos consejeros que asistan, sin importar si ellos concurrieron o no a la votación del Acuerdo 003/2008.

En virtud de lo anterior, el Consejo dispuso que, una vez acordada la invalidación del Acuerdo Nº 003/2008, el procedimiento para pronunciarse respecto de la apelación de la Universidad del Mar se retrotraerá hasta antes de la sesión en la que se resolvió la apelación invalidada, por lo que se convocará a una nueva sesión a la que se invitará a los representantes de la Comisión Nacional de Acreditación y de la institución apelante, quienes tendrán la oportunidad de dialogar nuevamente con el Consejo en relación con el rechazo de la acreditación objetada. Encomendaron, además, al Secretario Ejecutivo que este punto sea abordado en la próxima sesión.

Finalmente, los consejeros reflexionaron acerca de la necesidad de revisar y complementar la normativa interna del Consejo, en lo que se refiere a conflictos de intereses y la forma de proceder cuando se constata esta situación, por lo que encomendaron al Secretario Ejecutivo preparar una propuesta para modificar el Acuerdo Nº 015/2005 del Consejo, y de estudiar normas que pudieran dirimir los empates que se planteen al interior del Consejo.

6. Temas a plantear a la Comisión Nacional de Acreditación respecto del proceso de acreditación.

El Secretario Ejecutivo expuso los principales aspectos surgidos tras la revisión global que le encargara el Consejo en sesión de 3 de abril último, en relación con los primeros procesos de apelación que le correspondió resolver como órgano de segunda instancia de la Comisión Nacional de Acreditación, en el contexto de la ley 20.129.

Indicó que la entrada en vigencia de dicha normativa ha significado la puesta en marcha del proceso de acreditación institucional, regulado por primera vez a nivel legal, lo que ha

implicado para este Consejo no solamente estudiar los antecedentes concretos de las cinco instituciones que han apelado, sino que, además, y en forma previa o paralela, ha significado efectuar un completo examen de todo el contexto en el que se desarrollan los procesos de acreditación, con miras a entender, interpretar y determinar el marco más adecuado para su desarrollo, de manera que propendan efectivamente al aseguramiento y promoción de la calidad.

El señor Salazar indicó que el estudio global de estos primeros procesos de apelación ha arrojado un conjunto de cuestiones que requerirían la coordinación con la Comisión Nacional de Acreditación, tanto en la interpretación legal de ciertas normas, como en la forma en que debieran ser conducidos algunos aspectos de los procesos de acreditación y considerados los antecedentes recabados en él.

A continuación, se refirió a los siguientes aspectos que podrían ser planteados a la Comisión Nacional de Acreditación con el fin de perfeccionar la gestión de los procesos:

- En relación con los criterios de evaluación utilizados en los procesos de acreditación institucional, el señor Salazar observó que, del análisis realizado, surge que la aplicación transitoria de los criterios de la CNAP pareciera haber incluido también la aplicación de algunos elementos de la nueva normativa que aun no estaría en vigencia y que regula la forma en que la CNA debe dictar sus propios criterios de evaluación. Agregó que la eventual aplicación de esta normativa plantea dos niveles de confusión: por una parte, se estaría utilizando como criterios de evaluación elementos de juicio que la ley ha establecido no como criterios sino como aspectos a considerar por la CNA para dictar sus propios criterios y, por la otra, se estaría estableciendo un nivel mayor de exigencia para el área de docencia de pregrado que la contemplada como requisito legal para que las instituciones obtengan la acreditación, puesto que podría exigirse que la docencia de pregrado sea satisfactoria, en tanto el nivel de cumplimiento exigido para obtener la acreditación es el de aceptable, de acuerdo con los criterios de evaluación.

  El señor Salazar observó que la aplicación transitoria de los criterios de la CNAP ha significado también la aplicación de los formularios y pautas de evaluación que deben seguir los pares evaluadores encargados de la evaluación externa. Indicó que ello también ha confundido a las instituciones, pues han pretendido asimilar la escala conceptual de 5 categorías utilizadas por los pares para determinar el grado de desarrollo de las políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad en las diferentes áreas de una institución, con los niveles de cumplimiento requeridos por la ley para obtener la acreditación. En particular, indicó que se ha visto que las instituciones han homologado la calificación de "suficiente" dada por los pares a la calificación de "aceptable" exigida por la ley, lo que genera incomprensión en las instituciones respecto de los juicios negativos de acreditación, cuando los pares han hecho la calificación de "suficiente".

- En relación con los informes de pares evaluadores, el señor Salazar indicó que, de los procesos de apelación resueltos por el Consejo, se ha podido observar que los informes de pares evaluadores contienen juicios cuyos antecedentes, evidencias o fundamentos no aparecen suficientemente explicitados, descritos o detallados, lo que se traduce en que algunos informes no se muestran plenamente consistentes, pues

las conclusiones no se condicen con lo relatado en el cuerpo del informe. Indicó que sería conveniente dialogar con la CNA acerca del modo más eficiente para obtener información lo más completa posible de la etapa de evaluación externa del proceso de acreditación, pudiendo establecer instancias de aclaración o reelaboración de los informes cuando sea preciso.

Asimismo, destacó que si bien el informe de pares no es vinculante, y las instancias de revisión de la acreditación institucional (CNA y eventualmente el CSE) tienen la facultad para ponderarlo en el contexto de los demás antecedentes que se tienen a la vista, se ha detectado que las instituciones los han estimado como determinantes en sus procesos de acreditación, por lo que parece conveniente que las decisiones finales respecto del proceso de acreditación y de la apelación respectiva que no sean concordantes con el informe de pares, expliciten de manera precisa cuáles son los elementos de juicio considerados para no compartir la opinión de los pares, o para darle una ponderación distinta.

- El señor Salazar informó que las observaciones formuladas por la CNAP en procesos anteriores de acreditación, no fueron expresamente abordadas en los acuerdos de la CNA, lo que generó la inconformidad de las instituciones que se habían abocado a subsanar tales observaciones y el desconcierto respecto del camino a seguir para mejorar sus procesos de aseguramiento de la calidad en los diferentes ámbitos evaluados. Señaló que resultaría conveniente para el seguimiento de los procesos de acreditación y para el cumplimiento de su finalidad de promover la calidad de las instituciones, que exista una coordinación entre el Consejo y la CNA respecto de la manera en que se considerarán las observaciones de procesos anteriores en el proceso de acreditación y en la apelación respectiva, y cómo se dejará constancia de esa evaluación en los acuerdos que resuelvan tales instancias.

  Asimismo, agregó que sería positivo dialogar respecto del nivel de cumplimiento que se exigirá en el período siguiente de las observaciones derivadas del período anterior de acreditación: si ellas deberán estar completamente subsanadas o si deberán estar en vías de subsanarse. Señaló que la reflexión sobre este punto debiera considerar, además de lo dispuesto por la normativa, cuál es el sentido de que a una institución a la que se le ha negado la acreditación se le permita someterse nuevamente al pronunciamiento de acreditación al cabo de dos años si, a pesar de los avances que pueda realizar, obviamente no alcanzará a demostrar resultados determinantes en ese lapso, atendida la magnitud de las observaciones que ameritaron el rechazo de su acreditación.

- Enseguida, el señor Salazar indicó que los procesos que le correspondió conocer al Consejo reflejan que se ha dado gran relevancia a la falta de resultados al interior de las instituciones evaluadas. Agregó que sería conveniente dialogar con la CNA respecto de qué niveles y qué tipos de resultados deben ser considerados para que una institución esté en condiciones de ser acreditada, teniendo presente que ellos son exigibles para verificar que los mecanismos de aseguramiento propendan a ser eficientes y eficaces desde la perspectiva aspiracional de los criterios de evaluación y no como una exigencia de resultados globales de la institución.

Con todo, planteó también la reflexión de este Consejo respecto de la conveniencia de fijar algunos estándares, a lo menos, en materia de recursos financieros, servicio de biblioteca y jornadas completas equivalentes (JCE) de sus docentes, considerando las declaraciones de visión y misión de cada institución, su tamaño y antigüedad, entre otros elementos particulares de cada proyecto académico. Puntualizó que ello adquiere relevancia en la medida que la CNA realce la importancia de tales antecedentes cuantitativos al tomar decisiones de acreditación institucional.

También en relación con los resultados, el señor Salazar dio cuenta de la necesidad de coordinarse con la CNA en la forma en que se utilizarán las cifras de resultados en los procesos de acreditación institucional, con el fin de evitar la distorsión del diagnóstico institucional, debiendo ser entregados de manera completa y debidamente contextualizada para su mejor comprensión.

- En relación con la aplicación de la ley, el señor Salazar observó que, dada la inexactitud en la redacción de algunas de sus normas, se ha detectado que algunos aspectos normativos están siendo interpretados de manera diferente por la CNA, siendo conveniente que se plantee una interpretación coordinada, en pos del beneficio de las instituciones adscritas al sistema.

  Indicó que ello ha sido especialmente relevante en la interpretación del rechazo de informe de pares contemplado en el artículo 21 de la ley 20.129, y que fuera relevado en el proceso de apelación de la Universidad de Ciencias de la Informática. Precisó que dicha norma otorga a las instituciones la facultad de solicitar una segunda evaluación, por pares evaluadores distintos, en caso que la CNA rechace el informe de pares que se contempla en el proceso de acreditación.

  Analizó la manera en que la CNA y el Consejo han interpretado la mencionada norma, precisando que la CNA estima que se trataría de una fase anterior al rechazo de la acreditación, interpretación que el Consejo no comparte dada la historia del establecimiento de la norma y la interpretación lógica del texto legal.

  Añadió que, por tratarse de un derecho que asiste a las instituciones, resulta conveniente que exista claridad respecto las condiciones que deben existir para que se configure esta situación y el momento oportuno para hacerlo valer, por lo que recomendó que este punto sea abordado coordinadamente con la CNA.

  Por otra parte, el señor Salazar indicó que la valoración de los antecedentes nuevos efectuada por la CNA en estos primeros procesos de acreditación difiere de la ponderación que de ellos ha efectuado el Consejo, planteándose un segundo aspecto de discordancia entre la CNA y el Consejo en cuanto a la interpretación normativa.

  Así, y luego de plantear que los acuerdos de la CNA no han considerado los antecedentes nuevos para cambiar el juicio de acreditación en la etapa de la reposición, el señor Salazar indicó que el Consejo, en cambio, no sólo se limitó a estudiar lo que ocurrió en el proceso de acreditación propiamente tal, sino que también analizó los antecedentes surgidos en la reposición y su resolución y los nuevos antecedentes que se presentaron en la apelación, tanto de parte de las instituciones

como aquellos antecedentes y fundamentos nuevos planteados por la CNA en sus presentaciones orales en las sesiones de Consejo.

Indicó que, en ese contexto, sería recomendable dialogar con la CNA acerca de qué se entiende por antecedentes nuevos o posteriores (si aquellos surgidos posteriormente o que, existiendo, ellos no fueron conocidos) y a partir de qué parte del proceso se entenderán que los antecedentes son nuevos o posteriores, para lo cual se debe dilucidar si el proceso de acreditación involucra solamente las etapas de evaluación interna y externa, o también incluye lo ocurrido con posterioridad a éstas hasta que el dictamen de acreditación no pueda ser nuevamente revisado.

Enseguida, el Consejo intercambió sus puntos de vista acerca de la conveniencia de que los criterios de evaluación definitivos consideren elementos que eliminen la subjetividad de lo que es aceptable para efectos de obtener la acreditación, en pos de la certeza que debe primar en las instituciones sometidas a evaluación.

Asimismo, los consejeros indicaron que los informes de pares evaluadores deben ser mejorados, de manera de permitir una mejor comprensión de lo que fue la etapa de evaluación externa del proceso de acreditación.

Finalmente, el Consejo enfatizó en la conveniencia de generar una instancia de diálogo con la CNA donde tales temas –y otros que surjan- puedan ser discutidos y concordados, con el objeto de mejorar los próximos procesos de acreditación que deban realizarse.

En virtud de lo anterior, el Consejo aprobó el texto del documento que contiene las observaciones surgidas a propósito de los primeros procesos de apelación institucional y encomendó al Secretario Ejecutivo transmitirlo a la CNA e instar al diálogo respecto de ellas.

7. Varios.

El Secretario Ejecutivo informó haber recibido una presentación de la Universidad Miguel de Cervantes, por la que solicita la exclusión de la carrera de Periodismo del próximo proceso de examinación dispuesto por el Consejo para el término del primer semestre de este año.

Luego de analizada la petición, los consejeros acordaron rechazar la solicitud por cuanto la examinación es un antecedente importantísimo para analizar el desempeño de la institución, especialmente cuando ella se encuentra próxima al pronunciamiento de autonomía.

En conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Nº 15/2005, que establece el procedimiento para resolver conflictos de intereses en el Consejo, el Secretario Ejecutivo informó los puntos a tratar en las próximas sesiones, sin que los consejeros plantearan la existencia de conflictos de intereses respecto de ellos.

Finalmente, se encomendó a la Secretaría Técnica la redacción formal de todas las decisiones adoptadas en esta sesión, para su revisión y firma posterior por parte del Vicepresidente del Consejo Superior de Educación. Para tal efecto, se indicaron, en cada caso, los principales aspectos, observaciones y disposiciones que deben contener los respectivos acuerdos, informes o resoluciones.

Siendo las 15.30 horas se dio por terminada la sesión ordinaria N° 1003. Se fijó una próxima sesión ordinaria para el jueves 22 de mayo de 2008, a las 12:45 horas.

José Miguel Salazar Zegers
Secretario Ejecutivo
Consejo Superior de Educación